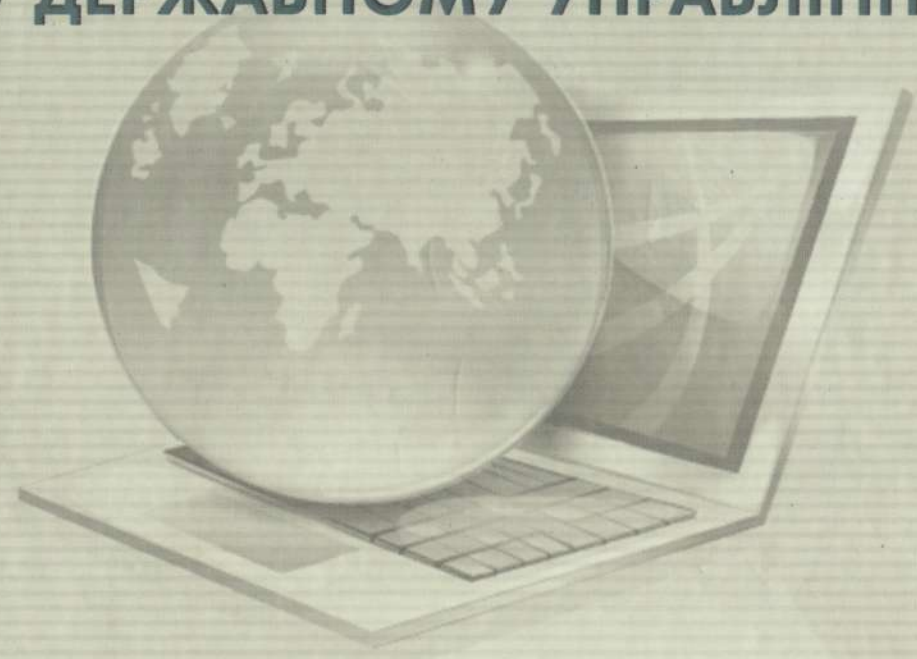
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

КЛИМЕНКО І.В., ЛИНЬОВ К.О., ГОРБЕНКО І.Д., ОНОПРІЄНКО В.В.

ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКУМЕНТООБІГ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ



НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК

КИЇВ – 2009 ХАРКІВ – 2009

ВИДАВНИЦТВО ФОРТ

УДК 351:651 (075.8)
ББК 67.401я73

Рекомендовано Міністерством освіти і науки України
як навчальний посібник для слухачів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів, студентів вищих навчальних закладів
(Лист № 1.4/18-Г-49 від 10 січня 2009 р.)

Рекомендовано до друку Вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 144/3 -14 від 27 березня 2008 року)

Рецензенти:

Іваницька О.М. – доктор наук з державного управління, професор, заступник директора Інституту лідерства, освітнього законодавства та політики Київського міського педагогічного університету імені Б.Д. Гринченка;

Білинська М.М. – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління Національного аграрного університету;

Долгов В.І. – доктор технічних наук в галузі інформаційної безпеки, професор, заслужений діяч науки та техніки України, професор кафедри безпеки інформаційних технологій Харківського національного університету радіоелектроніки.

ISBN 978-966-8599-55-2

К-49 Клименко І.В., Линьов К.О., Горбенко І.Д., Онопрієнко В.В. Електронний документообіг у державному управлінні: Навчальний посібник. – К.: НАДУ, 2009., Х.: Вид-во «ФОРТ», 2009. – 232 с.

Клименко І.В. (вступ, розділи 2, 3, 4, висновки), Линьов К.О. (розділ 1, додаток А), Горбенко І.Д. (підрозділи 5.1–5.5, додатки А, Б, В), Онопрієнко В.В. (підрозділи 5.4–5.5, додатки А, Б, В)

У навчальному посібнику викладені основні концептуальні положення щодо документообігу як основи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інформаційно-технологічні та організаційні аспекти запровадження електронного документообігу в систему державного управління, нормативно-правову базу України щодо електронного документообігу, життєвий цикл електронного документа, технології електронного цифрового підпису, сучасні технології поточного сканування, сучасний ринок програмного забезпечення електронного документообігу, технології, методи, механізми та стандарти електронного цифрового підпису та шифрування електронних документів та інфраструктури системи електронного цифрового підпису в цілому.

Посібник призначе ний для підготовки магістрів державного управління, системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, студентів вищих навчальних закладів.

УДК 351:651 (075.8)
ББК 67.401я73

© Клименко І.В., Линьов К.О., Горбенко І.Д., Онопрієнко В.В., 2009
© Національна академія державного управління при Президентові України, 2009
© Видавництво «ФОРТ», 2009

ISBN 978-966-8599-55-2

ВСТУП

Ефективність роботи органів державного управління визначається трьома факторами: ефективністю взаємодії з громадянами та підприємствами, ефективністю внутрішньої роботи кожної установи та ефективністю взаємодії органів державної влади між собою. Основна функція будь-якої державної установи – прийняття управлінських рішень, при цьому необхідна інформація і самі рішення представлені у вигляді документів. Загальноприйнятий обмін паперовими документами між органами державної влади і місцевого самоуправління є надзвичайно повільним і вимагає значних витрат ресурсів на функціонування кур'єрських і поштових служб, експедицій і канцелярії, яка повинна реєструвати вхідні і відправляти вихідні документи. У випадку функціонування в установі автоматизованої системи роботи з документами до згаданих вище проблем додаються також уведення інформації про документ, сканування тексту документа для його уведення в базу документів системи. Загалом відсутня можливість контролю з боку установи-відправника за процесом отримання та реєстрації документів установи-отримувача. Слід також враховувати, що вихідний документ також готується в середовищі автоматизованої системи, а текст існує у вигляді файлу та спеціально роздруковується для відправлення в інші державні установи. У деяких установах експлуатуються інтегровані паперово-електронні технології, в яких документ пересилається в електронному вигляді, реєструється, з електронною копією документа проводиться робота, а паперова копія передається звичайним шляхом через кур'єрські та поштові служби. Уведення в дію законодавства щодо юридичного статусу електронного цифрового підпису відкриває можливість створення систем обміну електронними документами, не потребуючих дублювання електронних документів паперовими і дозволяючи значно знизити фінансові витрати та витрати робочого часу в органах державної влади й управління.

Якщо говорити про ефективність роботи окремих установ державної влади, то це перш за все оперативне вироблення управлінських рішень, яке відбувається на основі роботи з документами. При опрацюванні великого обсягу документів виникають деякі проблеми, а саме: довготривалі

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

АІС – автоматизована інформаційна система
АРМ – автоматизоване робоче місце
АСД – автоматизована система діловодства
АСКОД – автоматизована система контролю та організації діловодства
АЦСК – акредитований центр сертифікації ключів
ЗЦ – засвідчувальний центр
ЕРКК – електронна реєстраційно-контрольна картка
ІВК – інфраструктура відкритих ключів
ІКТ – інформаційно-комунікаційні технології
ІТС – інформаційно-телекомунікаційна система
ЕСЕДО – єдина система електронного документообігу
ЕЦП – електронний цифровий підпис
КСЗІ – комплексна система захисту інформації
КЗЗ – комплекс засобів захисту
НШ – направлене шифрування
СВС – список відкликаних сертифікатів
СЕДО – система електронного документообігу
СІТС – спеціальна інформаційно-телекомунікаційна система
СІАЗ – система інформаційно-аналітичного забезпечення
СІТ – система інформаційних технологій
ССС – списки скасування сертифікатів
ОВД – органи державної влади
ПЗ – програмне забезпечення
ПТК – програмно-технічний комплекс
ТЦ ЦЗО – технологічний центр центрального засвідчувального центру
ЦСК – центр сертифікації ключів

РОЗДІЛ 1. ДОКУМЕНТООБІГ ЯК ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. ПОНЯТТЯ ТА СПЕЦИФІКА ДОКУМЕНТА В УПРАВЛІННІ СОЦІАЛЬНИМИ СИСТЕМАМИ

Документи використовуються в різних галузях людської діяльності, областях знань, сферах життя. Вони є об'єктом дослідження різних наукових дисциплін, тому поняття «документ» багатозначне і залежить від того, у якій галузі й для чого він використовується.

Важливим аспектом інформаційно-аналітичної роботи, як функції управління соціальними системами, є її документаційне забезпечення. Як правило, в управлінській діяльності інформація фіксується у відповідних документах.

Призначення документів полягає передусім у фіксації та збереженні інформації, необхідної для практичного здійснення в певній сфері управління соціальною системою. Особливість документів серед інших носіїв інформації полягає в тому, що вони зосереджують інформацію, яка попередньо опрацьована і яку необхідно надійно зберігати протягом певного часу.

Варто зазначити, що дослідження документування, документообігу, діловодства може здійснюватися в різних аспектах:

- організаційному;
- технічному;
- економічному;
- юридичному;
- математичному;
- психологічному;
- ергономічному;
- інше.

Однак це не виключає, а припускає потребу оперування загальними поняттями. Звернемо увагу на зміст поняття «документ».

З латинської documentum означає взірець, свідоцтво, доказ. Тобто за своєю сутністю традиційно зміст категорії «документ» розглядається як письмовий акт, здатний правити доказом юридичних відносин чи фактів, з наявністю яких чинне право пов'язує юридичні наслідки.

Також категорія «документ» може розглядатися як матеріалізований об'єкт (твір), який містить, зберігає і передає деякі результати розумової (інтелектуальної) діяльності людини, свідомо (або підсвідомо) закріплені (зафіксовані) будь-якими засобами.

Енциклопедичний словник трактує поняття «документ» як:

1) письмовий акт, здатний служити доказом юридичних відносин або юридичних фактів, що спричиняють правові наслідки;
2) офіційне посвідчення особи (паспорт, трудова книжка тощо);
3) достовірне історичне письмове джерело;
4) матеріальний об'єкт, у якому міститься певна інформація (наприклад, перфораційна картка).

Інші автори тлумачать «документ» як засіб фіксації певним чином на спеціальному матеріалі інформації про факти, події, явища об'єктивної дійсності та розумової діяльності людини.

Документи мають правове значення, оскільки є засобом засвідчення та доведення певних фактів. Вони також використовуються як джерела та носії інформації. А в управлінській діяльності документ виступає як предмет і як результат праці.

Так, планування відбувається за допомогою різних планів; облік – у вигляді складання й обробки статистичної бухгалтерської та оперативно-технічної документації; інструктування – шляхом видання інструкцій, методичних вказівок; контроль – збиранням відомостей (письмово) і виданням вказівок тощо.

У Законі України «Про інформацію» у ст. 27, подано юридичне визначення категорії «документ», що повинно розглядатися як загальний семантичний стандарт у всіх сферах соціального управління.

Документ – це передбачена законом матеріальна форма одержання, зберігання, використання і поширення інформації шляхом фіксації її на папері, магнітній, кіно-, відео-, фотоплівці або на іншому носієві.

У контексті інформаційно-аналітичного забезпечення робота з документами є одним із головних напрямів функціонування будь-якого органу управління соціальною системою. Раціоналізація документування та документообігу як складових документології – важлива передумова практично всіх напрямів управлінської діяльності. Незалежно від того, які функції управління розглядати, завжди виникає проблема фіксування їх та обліку в певній формі через спеціальні реквізити, які перетворюють просте відображення інформації в документ. Документація використовується як спосіб і засіб реалізації функцій, покладених на управлінський апарат.

1.2. З ІСТОРІЇ ДОКУМЕНТІВ В УКРАЇНІ

Збереження важливих історичних документів у давнину засвідчене літописами. Місцем збереження державно-правових актів, інших документів були церкви чи монастирі, які водночас слугували архівами та бібліотеками. Найперші бібліотеки в Україні почали з'являтися в XI столітті, зокрема у Києво-Печерському монастирі та у храмі св. Софії. Це були збірки рукописів та рукописних книг, якими мали змогу користуватися духовні та світські особи. Від найдавніших часів збереглися лише поодинокі документи, акти приватно-правового або державного значення, переважно в монастирських та приватних архівах.

Документи (акти, хроніки, кодекси права, історичні описи тощо) відігравали життєво важливу роль у різні періоди історії України.

Скажімо, для історії княжої України (часи Київської держави X-XIII ст. та Галицько-Волинської держави XIII-XIV ст.) основними джерелами є літописи, що збереглися у вигляді літописних кодексів (Іпатіївський кодекс (1425 р.), Лаврентіївський кодекс (1377 р.)), актів (міжнародні договори, зокрема з Візантією), княжих грамот (грамоти галицько-волинських князів XVI ст.), правових кодексів («Руська правда», церковні устави) тощо.

Починаючи з часів Хмельниччини, зростає диференціація документальних джерел і збільшується їх загальна кількість. Державним характером гетьманської України визначається українське походження і зміст документів XVII-XVIII ст.ст. Основними джерелами цієї доби є: міжнародні договори, Конституція П. Орлика, універсали й листи гетьманів, акти Генеральної військової канцелярії, акти Генерального військового суду, акти Генерального скарбу, акти Генеральної артилерії, акти полкової адміністрації й судочинства, акти сотенних урядів, акти міського самоврядування (магістратів і ратуш), акти й документи церковних та культурно-освітніх інституцій.

Залежність України від московської царської, а згодом російської імперської влади зумовлює появу таких видів історичних джерел, як документи російського уряду, які стосувалися України, документи російських установ, які діяли на території України («Малороссийская коллегия», «Канцелярия министерского правления Малороссийских дел» і т.д.).

XIX ст. можна по праву вважати періодом найвищого розквіту діловодства і його становлення як окремого роду діяльності в процесі виробничого та суспільного управління дореволюційного періоду.

Позитивними моментами у становленні діловодства того періоду є:

- Започаткування службової переписки офіційними листами із застосуванням типових бланків з кутовим штампом, що вміщував відомості про установу дописувача. Виготовлялись ці бланки друкарськими засобами, інколи рукописно. Під штампом викладався стислий зміст листа, на котрий давалась відповідь.
- Запровадження уніфікації документів. З цією метою був виданий указ «Общее учреждение министерств», у якому передбачалась одноманітність викладення за наведеними зразками.
- Документи складного змісту мали поділятися на три частини:
  а) вступ з викладенням справи;
  б) обґрунтування з посиланнями на чинні акти законодавства;
  в) «соображенія і заключенія» з висновками, пропозиціями та клопотаннями.

Установлюється і законодавчо затверджується порядок проходження документів по інстанціям. Вимагалось, щоб документи «сколь можно менее уклонялись от установленного им пути в департаментах».

Регламентується журнальна реєстрація вхідних та вихідних матеріалів. Вона здійснювалася як у загальних журналах канцелярій департаментів, так і безпосередньо в журналах їх структурних підрозділів.

Журнали складалися з трьох частин:

1. Для реєстрації документів верховних органів влади;
2. Для реєстрації звичайних поточних паперів;
3. Для реєстрації таємних надходжень.

Справи, що вирішували департаменти, розподілялись також на три категорії:

– поточні;
– невідкладні;
– надзвичайні.

У 1963 р. прийнято Постанову Ради Міністрів СРСР «Про заходи щодо покращання архівної справи в СРСР», яка ввела в дію загальні правила постановки документальної частини діловодства та роботи архівів згідно із завданням Уряду. Всесоюзний науково-дослідний інститут документоведення та архівної справи розробив «Єдину державну систему діловодства», яка досить чітко класифікувала й уніфікувала форми та методи роботи з діловими паперами в державі.

Потім були розроблені ГОСТ 6.38-72 «Требования к оформлению документов» та ГОСТ 6.15.1-75 «Унифицированные системы документации, система организационно-распорядительной документации, основные

положения». Останнім з цієї низки стандартів став ГОСТ 6.38-90. Ці нормативні документи також відіграли позитивну роль. З часом удосконалювалось матеріально-технічне, організаційне забезпечення діловодства. На зміну механічним друкарським машинкам прийшла комп'ютерна техніка, що потребувало й нових підходів. Однією з останніх розробок у цій сфері за радянських часів стала досить стрункa система, що дістала назву «Единая государственная система документационного обеспечения управления».

Сьогодні особливості різних галузей діяльності суспільства відтворюють специфічні документаційні системи (зовнішньоекономічна, банківська, юридична, дипломатична тощо).

1.3. СЛУЖБИ ДІЛОВОДСТВА В УПРАВЛІННІ

Як відомо, управлінська діяльність здійснюється шляхом видання організаційно-розпорядчих документів. Цю одну з найвідповідальніших функцій управління покладено на секретаріати, відділи та служби діловодства органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Загальне керівництво роботою діловодних служб здійснюють заступники голів держадміністрацій (керуючі секретаріатом), а в підпорядкованих їм структурних підрозділах відповідальність за організацію та ведення діловодства – їх керівники, в органах місцевого самоврядування ця робота організується секретарями виконавчих комітетів місцевих рад (керуючими справами).

Останнім часом через ускладнення та збільшення обсягів робіт, що пов'язано з перебудовою економіки, науково-технічним прогресом, значно збільшився обсяг інформації і в сфері управління, що призвело до зростання кількості службової документації. На жаль, впровадження машинних, комп'ютерних технологій не зменшило, а навіть збільшило чисельність працівників, необхідних для систематизації, обробки даних, технічного обслуговування обладнання. У цих умовах саме інтенсифікація та поліпшення організації роботи діловодних служб з усіма видами внутрішніх і зовнішніх документів установи може сприяти підвищенню ефективності роботи управлінського апарату взагалі.

Інтенсифікація діловодства передусім перебачає:

- чітку побудову організаційної структури загальних відділів, секретаріатів;
- відбір та впровадження найбільш раціональної форми технології діловодства;
- оптимальне розмежування функцій та обов'язків працівників даної сфери;

– наукове обґрунтування норм праці співробітників діловодних служб;
– чітку регламентацію кількісного складу, підвищення особистої кваліфікації та професійної відповідальності працівників;
– раціональну організацію робочих місць.

Діяльність щодо документаційного забезпечення функціонування владних інституцій (документообіг) регулюється положеннями, посадовими інструкціями, річними та перспективними планами робіт, іншими нормотворчими актами. Розробка та впровадження вищевказаних документів установ, організацій покладається на їх загальні відділи. Робота ж з документацією взагалі має типову схему обігу та контролю виконання. У державних управлінських установах використовується, наприклад, така схема:

Рис. 1.3.1. Типова схема обігу та виконання документів

Технологія діловодного процесу. Для розуміння терміна «технологія діловодства» доцільно спочатку дістати загальне уявлення про дане поняття. З огляду на це сформулюємо визначення технології взагалі.

Технологія – це чітко визначена послідовність дій, вчинків, виробничих та інших процесів, що мають на меті досягнення конкретних результатів або отримання певного стану речей за умови виконання встановлених вимог, обмежень у часі й просторі. Це може бути: психічний стан людини, кількість та якість продукції тощо.

Діловодний процес також має свою типову технологію, що складається з роботи з вхідною, внутрішньою та вихідною документацією, а також визначену довготривалим процесом застосування відповідну технологію його виробництва:

– при роботі з вхідною документацією – отримання, попередній розгляд, реєстрація, доповідь керівництву, організація виконання (призначення виконавців та постановка завдань, здійснення діловодного контролю за ходом та наслідками виконання, закінчення справи (кінцеве оформлення) та направлення її на зберігання;
– при роботі з внутрішньою документацією – попередній розгляд, реєстрація, відповідне оформлення та її розподіл між структурними підрозділами установи;
– при роботі з вихідною документацією – попередня обробка, реєстрація, відправлення кореспонденції.

Рис. 1.3.2. Технологія діловодного процесу

Контроль виконання – це практична робота щодо здійснення поточного нагляду за станом виконання призначеними особами тих чи інших організаційно-розпорядчих документів. Від цього фактично залежить рівень та якість управлінського процесу. Контроль виконання необхідний для таких цілей:

1. Встановлення фактичного стану в ході поточного виконання конкретного доручення;
2. Виявлення вузьких місць та вжиття необхідних заходів щодо виправлення ситуації, можливо втручання вищої за посадою особи;
3. Отримання можливості аналізу організації роботи з метою запобігання виявленим недолікам у майбутній практичній роботі установи;
4. Стимулювання виконавчої дисципліни як стилю роботи.

Контроль виконання документів в установі передбачає:

- постановку документа на контроль (віднесення документа до окремого переліку та місцезнаходження і зберігання з підвищеним до виконання рівнем нагляду);
- ведення картотеки обліку (періодична перевірка відповідальною особою стану виконання контрольованих документів та підготовка інформації керівництву);
- забезпечення своєчасного виконання (потермінове інформування відповідального виконавця про відповідність ходу роботи щодо фактичного виконання документа зазначеним у ньому строкам);
- зняття документа з контролю та узагальнення стану виконавчої дисципліни (віднесення документа до загального переліку та місцезнаходження закінчених виробництвом документів з подальшою комплектацією в справу та підготовка відповідної довідки про це). Зняти документ з контролю або змінити термін його виконання має право лише та посадова особа, що його встановила. Документ вважається виконаним тоді, коли вирішені всі поставлені в ньому питання. Результати поточних контрольних перевірок, статистичні дані, узагальнюючі довідки, підсумкові звіти тощо зберігаються в справі.

Контроль буває: постійний (поточний); потерміновий (дискретний) та підсумковий (розгляд за наслідками виконання).

Існують особистий і опосередкований методи контролю.

Бувають такі форми та засоби здійснення контролю:

- усний (безпосереднє мовне спілкування чи заслуховування виконавця);
- письмовий (розгляд доповідних чи пояснювальних записок, звітів);

- механізований (фіксування з допомогою кіно-, фото-, комп'ютерної техніки).

Безпосередній діловодний контроль виконання документів в органах управління здійснюється секретаріатами, загальними відділами. Відповідальними за його ведення в державних адміністраціях, як правило, призначаються помічники заступників голови, на місцевому рівні – заступники голів Рад з організаційної та кадрової роботи, а в підрозділах – особи, яким це поставлено за обов'язок.

Виконавчий діловодний контроль здійснюється за допомогою комп'ютерної техніки або спеціальних контрольних карток. Картки виконаних справ накопичуються і в кінці звітного періоду, з їх допомогою складаються узагальнюючі довідки про наслідки виконання документів та діловодного контролю, про що доповідається керівникові. Терміни виконання службових документів, законодавчих чи нормотворчих актів, розпоряджень, наказів встановлюються особою чи органом, що їх приймає, і є, безумовно, необхідним атрибутом самого процесу управління. Визначають їх відповідно до плановості та терміновості потреби виконання (невідкладного, з визначеними строками та постійного, тобто безстрокового), вони також можуть бути подовжені чи скорочені залежно від поточних обставин, що виникають.

1.4. КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ ДОКУМЕНТІВ

Класифікація документів – це поділ документів на форми, групи, класи, види за узагальнюючими ознаками споріднення. Основною метою класифікації документів є покращання роботи діловодних служб шляхом підвищення їх оперативності при пошуку та розподілі службової інформації, доведення документів до адресата тощо. Одночасно це дає змогу інтенсифікувати роботу як апарату управління взагалі, так і підвищити відповідальність кожного окремого керівника й безпосереднього виконавця.

Найважливішою класифікаційною ознакою документа є його зміст, зокрема відношення зафіксованої в ньому інформації до предмета чи до напряму діяльності. Відповідно до цього виділяють різні види документів за ознаками класифікації та групами.

За найменуванням: Заява, лист, телеграма, довідка, інструкція, службова записка, протокол та ін.

За походженням: Службові (офіційні) й особисті. Службові документи створюються організаціями, підприємствами та службовими особами, які їх представляють. Вони оформляються в установленому порядку. Осо-

бисті документи створюються окремими особами поза сферою їх службової діяльності.

За місцем виникнення: Внутрішні, зовнішні. До внутрішніх належать документи, що мають чинність лише всередині тієї організації, установи чи підприємства, де їх складено. До зовнішніх належать ті документи, які є результатом спілкування установи з іншими установами чи організаціями.

За призначенням: Щодо особового складу (особові офіційні документи), кадрові, довідково-інформаційні, обліково-фінансові, господарсько-договірні, організаційні, розпорядчі.

За напрямом: Вхідні, вихідні.

За формою: Стандартні (типові) й індивідуальні (нестандартні). Стандартні – це документи, які мають однакову форму та заповнюються в певній послідовності й за обов'язковими правилами (типові листи, типові інструкції, типові положення). Індивідуальні документи створюються в кожному конкретному випадку для розв'язання окремих ситуацій, їх друкують або пишуть від руки (протоколи, накази, заяви).

За терміном виконання: Звичайні безстрокові, термінові, дуже термінові. Звичайні безстрокові – це такі, що виконуються в порядку загальної черги. Для термінових установлено строк виконання. До них зараховують також документи, які є терміновими за способом відправлення (телеграма, телефонограма). До дуже термінових належать документи, які мають позначення «дуже терміново».

За ступенем гласності: Для загального користування, службового користування, таємні, цілком таємні.

За стадіями створення: Оригінали, копії. Оригінал – це основний вид документа, перший і єдиний його примірник. Він має підпис керівника установи, і в разі потреби його засвідчено штампом і печаткою. Копія – це точне відтворення оригіналу. На копії документа обов'язково робиться помітка вгорі праворуч «копія». Різновидами копії є відпуск, витяг, дублікат. Відпуск – повна копія відправленого з установи документа, яка залишається у відправника. Коли виникає потреба відтворити не весь документ, а лише його частину, робиться витяг. Дублікат – це другий примірник документа, виданий у зв'язку із втратою оригіналу. В юридичному відношенні оригінал і дублікат рівноцінні.

За складністю (кількістю відображених питань): Прості, складні. Прості – відображають одне питання, складні – декілька.

За терміном зберігання: Тимчасового (до 10 років), тривалого (понад 10 років), постійного зберігання.

За технікою відтворення: Рукописні, відтворені механічним способом.

За носієм інформації: На папері, диску, фотоплівці, магнітній стрічці, перфострічці, дискеті.

Існують наступні види документів: закон, положення, статут, постанова, рішення, розпорядження, наказ, інструкція, вказівка, протокол, акт, повідомлення, доповідна, висновок, довідка, звіт, лист, телеграма, телефонограма, особова картка, договір, стенограма, доповідь, пояснювальна записка, відгук, план, перелік.

Наведемо визначення деяких з них:

акт – документ правової чинності, який містить інформацію законодавчого чи адміністративного характеру про факт юридичного значення. Законодавчі акти інформують про рішення відповідних державних установ щодо прийняття норм законодавчого характеру, обов'язкових до виконання на території держави. Адміністративні акти інформують про підтвердження факту, стану, події, вчинку окремих юридичних або фізичних осіб;

вказівка – розпорядчий документ, виданий адміністрацією установи (директор, заступники) в усній або письмовій формі з питань інформаційно-методичного характеру або пов'язаних з організацією виконання раніше виданих правових актів організаційно-розпорядчого характеру;

витяг – частина основного документа, що має однакову з ним юридичну силу;

договір – письмове чи усне підтвердження домовленості сторін про встановлення певних стосунків, що регулює їх;

діловий лист – письмове звернення службового характеру;

довідка – документ, що вміщує підтвердження того чи іншого факту, існуючого стану чи події;

наказ – правовий акт, висловлений в усній або письмовій формі першою посадовою особою, що є обов'язковим до виконання підпорядкованими структурами та підлеглими працівниками;

оголошення – письмове чи усне повідомлення зацікавлених сторін про наявний факт, стан, подію чи пропозицію;

постанова – правовий акт, виданий колегіальним органом у письмовій формі, обов'язковий до виконання підпорядкованими структурами, громадянами;

положення – правовий акт, що визначає основи та порядок заснування, права, обов'язки, організацію роботи установи або її структурного підрозділу;

протокол – документ, що фіксує хід обговорення та прийняття рішень колегіальним органом на зборах, засіданнях тощо;

розписка – письмове підтвердження конкретної події або дій певної особи;

розпорядження – акт управління про вирішення питань оперативного характеру, який є обов'язковим до виконання підпорядкованими структурами та підлеглими працівниками і т.д.

Стандартизацію документів можна визначити як процес встановлення та застосування певних норм і обмежень в оформленні документів з метою упорядкування діяльності в цій сфері.

Стандарт – це юридично закріплений комплекс чітко визначених правил, термінів, реквізитів, обов'язкових до застосування в роботі з документацією всіх типів. Існує також стандарт для підготовки текстової частини документа як однієї з найважливіших операцій в документуванні. Суть його полягає в тому, що текст складається з окремих самостійних частин: вступу, констатації та закінчення. У першій частині (преамбулі) викладається обґрунтування складання документа, у другій (констатуючій) – суть питання, у третій (розпорядчій) – висновки, пропозиції, рішення.

Формуляр-зразок – це єдина модель побудови комплексу документів, яка встановлює сукупність реквізитів, властивих документам цього комплексу, розміщених в усталеній послідовності, інакше кажучи, макет розміщення окремих елементів документа.

Визначеними межами написання документа на папері є такі:

Поле	для формату А4	для формату А5
Ліве поле	35 мм	35 мм
Праве поле	не менше 8 мм	не менше 8 мм
Верхнє поле	20 мм	20 мм
Нижнє поле	не менше 19 мм	не менше 16 мм

Одним з напрямків раціоналізації в роботі із системами документів є їх уніфікація. Це виявляється у впровадженні в практику документування типових (стереотипних, трафаретних) текстів або їх частин чи елементів, що значно полегшує та прискорює практичну роботу щодо складання документа, а також є доцільним з погляду розумового сприйняття тексту.

Уніфікована система документації – система, створена за єдиними вимогами, яка вміщує в себе інформацію, необхідну для управління в певній сфері діяльності.

Уніфікований документ – документ, що має юридичну силу, складений за уніфікованою формою та оформлений у визначеному порядку.

Уніфікована форма документа – це форма, що є сукупністю визначених реквізитів, встановлених відповідно до вирішуваних проблемних питань.

1.5. ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ДОКУМЕНТООБІГУ ТА ІНФОРМАТИКИ В ОРГАНІЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ СИСТЕМАМИ

Практика вимагає удосконалення документування та документообігу лише одним методом – машинним. Машинне опрацювання документів висуває власні вимоги до системи документування та документообігу, не залишаючи місця для попередніх традиційних «паперових» форм і технологій. Передумовами і причинами, які дають змогу використовувати методи інформатики для раціоналізації роботи з документами, є:

1. Ускладнення функцій управління, динамічні зміни в системі та структурі органів управління соціальними системами. Це безпосередньо відображається на ускладненні діловодства та документообігу зростанням кількості документів і підвищенням вимог до їхнього складання, оформлення, операцій щодо опрацювання.

2. Велика кількість зайнятих роботою з документами працівників. У будь-якому органі управління соціальною системою опрацюванням документів зайнятий весь персонал. Оволодіння засобами раціоналізації роботи з документами на основі здобутків інформатики скорочує час на їх складання і опрацювання, дає можливість працівникам приділяти більше уваги головним функціям за посадою. Працівник, незалежно від посади, мусить мати достатній мінімум знань щодо документології про те, що вважається діловодством, документом, документообігом, щоб правильно орієнтуватися в необхідній інформації, правильно складати різні документи, оцінювати їхню юридичну силу тощо. Кожен працівник повинен бути готовим через документи вступити до діалогу з автоматизованою (комп'ютерною) інформаційною системою, опанувати комп'ютерні інформаційні технології «електронного офісу».

3. Потреба забезпечення якості документів, їх правильного оформлення на машинних носіях. У зв'язку з цим практика управлінської діяльності перед інформатикою ставить завдання:

– неправильно оформлений документ не повинен проходити в автоматизовану базу даних;

– машинний контроль (тобто відповідна комп'ютерна програма контролю) повинен припинити подальшу роботу з неправильно оформленим документом;
– за необхідності автоматично повинно проводитись оповіщення виконавця про недоліки у формуванні документа.

Ергономічні дослідження свідчать, що при ручному опрацюванні даних працівники часто фізично не в змозі проконтролювати правильність оформлення реквізитів документів. Це призводить нерідко до суттєвих помилок, які межують з порушенням законності чи є порушенням законності у діяльності відповідної структури соціального управління.

4. Як загальні, так і спеціальні функції, права та обов'язки посадових осіб закріплюються в документах, які не можна розуміти чи використовувати довільно. Дотримання правил діловодства посилюється з його інформатизацією. Вона потребує поглиблення гарантії використання тієї інформації, яка зафіксована в документах. Порушення правил діловодства в умовах чітко організованого машинного опрацювання інформації трапляється досить рідко, що, у свою чергу, підвищує якість управління.

5. Машинне опрацювання документів не терпить «порожньої» інформації, яка не містить у собі розумового навантаження. Тим самим уже сама технологія машинного документування та документообігу підіймає на новий рівень якість документів, що готуються за допомогою комп'ютерних технологій.

Документ передусім виконує інформаційну функцію, однак він також є і важливим засобом управлінської діяльності. Будь-яка соціальна діяльність відображається у множині документів. Певним чином вони пов'язані між собою і складають системи документації. Сам процес створення документа складає таку функцію управління, як документування.

Документування – це відповідним чином упорядкована множина процесів щодо створення і опрацювання всіх документів, які існують у відповідній системі соціального управління.

Система документування припускає наявність певних форм і вимог не лише до створення та оформлення документа, а й до порядку роботи з ним, опрацювання, руху, зберігання. Такі норми на юридичному рівні закріплюються, у свою чергу, законодавчими, підзаконними і методичними нормативами.

В умовах інформатизації управління, коли дані, що мають ознаки документа, закладаються в пам'ять ЕОМ, стало можливим швидко отримати будь-яку частину інформації і в будь-яких її комбінаціях. Це змінює правовий статус сутності категорії «документаційне забезпечення управління соціальними системами».

Документаційне забезпечення управління соціальними системами – це вид забезпечення, яке включає всю множину операцій отримання, опрацювання, зберігання, видачі та використання інформації у формі документів як її носіїв.

Інформатизація документообігу включає весь комплекс робіт як до створення документів, так і робіт, пов'язаних із готовими документами, що надійшли іззовні до системи: отримання, розподіл, реєстрація, доставка, контроль за виконанням, довідкова робота, формування і зберігання справ (досьє), передархівне опрацювання документів. З інформатизацією технологічний ланцюг (послідовність) документообігу повинен оптимізуватися шляхом переведення паперових форм документів в електронну форму у вигляді комп'ютерної інформації.

Соціальний ефект досягається за рахунок підвищення виконавчої дисципліни співробітників апарату управління, оперативності складання та оформлення документів, що в цілому сприяє удосконаленню роботи управлінського апарату і підвищує якість управлінських рішень.

Головними завданнями в інформаційно-аналітичній діяльності є удосконалення форми документів:

1. При уніфікації – зменшення різноманітності документів за формою та правилами оформлення;
2. При стандартизації – формування і впровадження обов'язкової норми обмежень, що дає змогу відбирати найефективніші форми, правила зіставлення та оформлення документів і забезпечення їх подальшого застосування.

Важливим аспектом документології є визначення принципів стандартизації документів в умовах інформатизації. До принципів стандартизації документів відносяться:

– встановлення необхідної юридичної сили документів;
– комплексність стандартизації документів;
– стабільність вимог до документів;
– уніфікованість для опрацювання за допомогою засобів комп'ютерної техніки.

Документи також забезпечують контрольну функцію управління – містять дані для обліку результатів діяльності органів управління соціальними системами. Це дає змогу об'єктивно оцінювати проведену ними роботу.

Із зазначеного можна дати таке узагальнене визначення категорії «управлінський документ».

Управлінський документ – це діловий акт, який виходить із повноважного органу управління чи від відповідної посадової особи про результати її діяльності.

Перехід до інформатизації документообігу в системі повинен супроводжуватися попереднім вирішенням ряду проблем:

1. Потрібно упорядкувати велике різноманіття форм документів. В органах управління соціальними системами до недавнього часу застосовувалось понад 2000 форм документів. Це пов'язано з тим, що були відсутні юридичні обмеження чиновникам щодо створення нових форм документів. Форми, що застосовувались раніше, часто змінювалися в інтересах однієї організації доданням трафаретного тексту та опусканням реквізитів, які можна не заповнювати, а також змінювалась площа зон тощо. Адже різна послідовність розташування реквізитів у документах викликає великі труднощі при перенесенні даних на машинні носії для наступного їх автоматизованого опрацювання.
2. Проблемою є і невпорядкованість термінології в документах, що перешкоджає підвищенню ефективності автоматизації опрацювання і пошуку даних, які містяться в документах. Водночас аналіз показує, що 70 % текстових варіантів управлінських документів належить до категорії типових. Це підвищує можливості застосування і типових, трафаретних форм документів.
3. Суттєвою проблемою є невідповідність форм і змісту окремих управлінських документів завданням, які потрібно вирішувати найбільш раціонально. Недостатня інформативність документів особливо проявляється при підготовці рішень традиційних завдань за допомогою комп'ютерних технологій, тоді як співробітники часто приймають рішення інтуїтивно (евристично) у зв'язку з неповною інформацією.
4. Інформатизація опрацювання документів у системі соціального управління висуває свої вимоги до раціонального використання площі відображення документів (на паперових носіях, відеотермінали тощо). Перевищення площі багатьох документів відбувається не тільки через перебільшення інформації, а й унаслідок нераціонального параметричного ряду застосовуваних форматів, завищених розмірів полів, великих незаповнених площин між групами реквізитів, відведених без розрахунку площин для розміщення окремих показників і реквізитів. На практиці це призводить при переведенні електронного документа на паперовий носій до щорічного перебільшення витрат паперу, використання великої кількості різноманітних папок, що збільшує потреби в площах для поточного і багаточасового зберігання документів, а головне – не повністю використовуються різні можливості електронних ресурсів.
5. Вимагає розв'язання і проблема недостатнього взаємозв'язку форм документів з технологією їх виготовлення та опрацювання із залученням комп'ютерних технічних засобів. Для введення інформації в АІС, автоматичного її накопичення і зберігання застосовуються машинні носії інформації. Застосування різноманітних форматів записів на них ускладнює обмін інформацією між різними органами управління соціальними системами.

Розглянуті проблеми підтверджують, що інформатизація діловодства і документообігу висуває жорсткі вимоги, спрямовані на уніфікацію форм, проведення їх більш глибокої формалізації, урахування специфічних особливостей і можливостей технічних засобів.

Пристосувати, підвести традиційні технології опрацювання документів до відповідного рівня комп'ютерних технологій, особливо з широким, масовим їх застосуванням, можна лише суворо регламентувавши і оптимізувавши в нормативному порядку весь процес руху документів у системі управління.

Поширення застосування в системі управління автоматизованого опрацювання інформації веде до зростання кількості машинних носіїв інформації. Ці носії інформації стали, як правило, виконувати за певних умов функції електронних носіїв документів (документи, які створюються і використовуються у сфері управління). У зв'язку з цим виникла потреба у встановленні поняття машинних носіїв записів, електронних документів та їхнього місця в інформаційно-аналітичному забезпеченні управління, кола завдань, що розв'язуються при їх створенні, використанні та зберіганні.

Електронний документ – документ, інформація в якому представлена у формі електронних даних, включаючи відповідні реквізити документа, у тому числі й електронний підпис, який може бути сформований, переданий, збережений і перетворений електронними засобами на візуальну форму чи скопійований на папір.

Електронний цифровий підпис – сукупність даних, отриманих за допомогою криптографічного перетворення змісту електронного документа, яка дає змогу підтримувати його цілісність та ідентифікувати (автентифікувати) особу, що його підписала.

Крім встановлення і законодавчого закріплення умов юридичної сили документів, які опрацьовуються засобами комп'ютерної техніки, вимагають правового регулювання такі суспільні відносини:

- що виникають у процесі створення і використання електронних документів;
- закріплення якісних характеристик соціально-економічної та науково-технічної інформації, яка фіксується на документах;
- закріплення технологічних і організаційних вимог, дотримання яких дозволить сприймати документи, що опрацьовуються комп'ютерними технологіями і мають юридичну силу;
- порядок доступу організацій та громадян до документації, у тому числі й терміни такого доступу;
- порядок розв'язання конфліктів із цих питань;
- співвідношення між традиційними (паперовими) документами і новими документами на технічних носіях інформації, в тому числі порядок зміни, за необхідності, знищення оригіналів традиційних (паперових) документів;
- порядок посвідчення документів, внесення реквізитів, які ідентифікують ці документи;
- способи внесення змін, виправлень у документах;
- порядок збору, реєстрації, зберігання, опрацювання та передавання документації;
- юридичний статус усіх учасників інформаційних відносин, які виникають із приводу використання документів;
- установлення юридичної відповідальності за порушення правил роботи з документацією.

РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ

2.1. ЖИТТЄВИЙ ЦИКЛ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТА

Основним призначенням системи електронного документообігу є забезпечення життєвого циклу електронного документа. Користувачі системи, відповідно до регламенту системи електронного документообігу, відіграють по відношенню до електронного документа та технологічних електронних документів, що його супроводжують, певні ролі та здійснюють відповідні операції над ними. Протягом життєвого циклу з електронним документом відбуваються (або не відбуваються) події, що заплановані в його схемі життєвого циклу в певні моменти часу. Ці події призводять до зміни стану електронного документа та технологічних електронних документів, що з ним пов'язані, або призводить до переміщення між функціональними об'єктами системи. Послідовність процесів виконання схеми руху електронного документа за розкладом супроводжується формуванням відповідних сигналів і фіксується в журналі (журналах).

Життєвий цикл електронного документа складають чотири стадії – стадія створення електронного документа, стадія розповсюдження, стадія виконання і стадія використання електронного документа. На кожній стадії життєвого циклу над електронним документом виконуються процеси, реалізовані за допомогою операцій. Операції над електронним документом виконують функціональні агенти, індивідуальні та колективні сховища даних, агенти транспортування та спряження. Виконання операцій відбувається автоматично або керується користувачем системи.

У табл. 2.1.1 наведено перелік процесів кожної стадії життєвого циклу електронного документа, їх наявність у життєвому циклі, порядок їх виконання, ролі користувачів та стан електронного документа протягом кожного процесу.

Планування створення електронного документа

У процесі планування створення електронного документа повинні визначатися профіль створюваного електронного документа та формуватися вміст технологічних електронних документів, які супроводжують електронний документ у життєвому циклі (розклад, схема, завдання).

Для створення профілю електронного документу виконується класифікація електронних документів і визначається відповідний шаблон (або форма). Якщо електронний документ не може бути віднесений до визначених у системі класів (типів), планування створення електронного доку-